

人大国发院系列报告

专题研究报告

2014年9月 总期第32期

(中国改革系列报告 NPE201408)

中国政府间财政关系构建：寓分权于集权之中

吕冰洋

(中国人民大学国家发展与战略研究院、财政金融学院)



国家发展与战略研究院

National Academy of Development and Strategy, RUC

人大国发院简介

国家发展与战略研究院（简称国发院）是由中国人民大学主办的独立的校级核心智库。国发院以中国人民大学在人文社会科学领域的优势学科为依托，以项目为纽带，以新型研究平台、成果转化平台和公共交流平台为载体，组建跨学科研究团队对中国面临的各类重大社会经济政治问题进行深入研究，以达到“服务政府决策、引领社会思潮、营造跨学科研究氛围”的目标。

国发院通过学术委员会和院务会分别对重大学术和行政事务进行决策。目前由陈雨露教授担任院长，刘元春教授担任执行院长。

地址：北京市海淀区中关村大街59号 中国人民大学国学馆（紧邻新图书馆）

电话：010-62515049

网站：<http://NADS.ruc.edu.cn>

Email: nads_ruc@126.com, nads@ruc.edu.cn

目 录

摘 要	4
一、引言	6
二、政府间财政关系现状、问题与影响	7
(一) 政府间事权分配问题：职责不明确	7
(二) 政府间税权分配问题：地方税设置不科学	9
(三) 现行政府间财政关系的负面影响	12
三、政府间事权分配：哑铃式分权	16
(一) 哑铃式分权方向	16
(二) 具体事权分配措施	19
四、财力分配：分税为主	22
(一) 转移支付与分成的弊端	22
(二) 分税的具体方案	23
五、总结	27
参考文献	30

摘要

政府间财政关系最主要是事权与税权的分配关系，政府间财政间关系处理得当与否，对经济发展、政府职能行使、社会分配等问题均产生重要影响。我国现行政府间财政关系的框架奠定自 1994 年的分税制改革，目前政府间事权分配存在的问题是，政府间职责不明确，导致各级政府缺位与越位现象并存，妨害了统一市场形成。税权分配存在的问题是，地方政府税收过多依赖对流动性税基征税，纳税人主要是企业，由此促使地方政府倾向为企业而非居民提供公共服务，刺激了工业投资和产能过剩，并刺激了房地产业畸形发展。

我国下一步政府间财政关系的调整方向是寓分权于集权之中：县级政府适用财政联邦制原则，县以上政府适用财政郡县制原则。具体来说，将财政事权集中在中央政府和县级政府，弱化省级政府的事权、取消地市级政府并废除其事权，达到虚省废市的效果，形成哑铃形分权结构。中央政府、省级政府、县级政府的事权分配方向是：中央财政主要承担与宏观调控、维护统一市场、公平收入分配有关的职能，县级政府主要承担县域内公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职能，省级政府主要作用是监督县级政府的行为。具体做法是在“省直管县”改革基础上，逐渐将人事权、审批权、监督权上收到省级政府，并出台《政府间事权分配条例》规范政府间事权分配关系。配套的行政体制改革是直接将县级政府由正处级升到正厅级的办法，让地市级政府自动消亡。这样省县两级政令行使更通畅，行政升格也会使

得县级政府更赞同改革。

为配合哑铃式分权结构的调整，政府间税权划分也要进行改革，其方向是分税为主、分成为辅，总体框架设计为：中央税的主体税种是增值税、企业所得税、消费税、关税；省级政府的主体税种是个人所得税；市级政府在取消之前，无主体税种，财力缺口通过上级政府转移支付解决；县级政府的主体税种是零售税和房产税，其他零散税种作为辅助性税种。

实现哑铃式分权结构有三大好处。一是有利于稳定政治经济秩序。减少省级政府权限，有利于强化中央权威，发挥其全局性职能，消除未来伴随省域经济扩大及省级政府权限过大造成的隐患。二是有利于激发基层活力。自古有言道：“郡县治、天下安”。中国是由近三千个县级单位组成，社会是否有活力，关键在于县级治理是否有效。减少政府级次，扩大县级政府事权，有利于发挥县级政府的信息优势，调动基层政府工作积极性。三是有利于推动政府职能转变和经济增长方式转变。地方政府税收来源很大程度上体现受益性原则，这促使地方政府为辖区居民提供好公共服务，也抑制了政府干预企业的冲动，让市场在资源配置中的作用更好发挥。

关键词：政府间财政关系、分税制、政府职能转变

中国政府间财政关系构建：寓分权于集权之中

吕冰洋*

一、引言

在新中国成立后不久，毛泽东（1956）在《论十大关系》中就提出处理好中央与地方关系问题：

“中央和地方的关系也是一个矛盾。解决这个矛盾，目前要注意的是，应当在巩固中央统一领导的前提下，扩大一点地方的权力，给地方更多的独立性，让地方办更多的事情。这对我们建设强大的社会主义国家比较有利。我们的国家这样大，人口这样多，情况这样复杂，有中央和地方两个积极性，比只有一个积极性好得多……处理好中央和地方的关系，这对于我们这样的大国大党是一个十分重要的问题。”

时隔 58 年后，在中央十八届三中全会做出的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》（以下简称《决定》）中提出：“建立现代财政制度，发挥中央和地方两个积极性。”在这两篇重要文献中，均提到处理好中央与地方关系的重要性。财政为庶政之母、邦国之本，中央与地方关系中最主要的关系是政府间财政关系，政府间财政间关系处理得当与否，对经济发展、政府职能行使、社会分配等问题均产生重要影响。在我国这样一个共产党领导的单一制国家，国土面积广、

* 吕冰洋，中国人民大学国家发展与战略研究院研究员、财政金融学院教授，电子信箱：lby@ruc.edu.cn。本文得到国发院内部课题“政府间财政关系的改革设计”的资助。

人口规模巨、地区差异大，这些特征均凸显了处理好政府间财政关系的重要性。

正像一个理性经济人最关心的事情是钱和事一样，政府间财政关系着重处理的也是财权和事权问题。因为各级政府承担的职责不同，就要赋予各级政府一定的事权，要做事就要花钱，因此有了事权还要赋予一定的财权，财权又以税权为主。在税权与财权不匹配时，可用来弥补地方政府财力缺口的办法有转移支付、发行地方债、增加非税收入。我国现行政府间财政关系主要框架由 1994 年分税制改革时确立，因此有时也用分税制一词概括我国政府间财政关系。分税制运行二十年来，在政府间财政关系各方面均积累了不少问题，已到了迫切要改革的地步。考虑处理政府间财政关系中转移支付、地方债、非税收入、财政管理等问题一般是伴随着事权和税权分配而产生的，因此本文研究的焦点是政府间事权和税权问题。

本文的研究结构是：第二节，分析现行政府间财政关系的现状、存在问题与所产生的经济影响；第三节，分析政府间财政关系采用哑铃式分权的可行性与具体措施；第四节，为配合哑铃式分权，政府间税权划分上应以分税为主，分成为辅；第五节，结论。

二、政府间财政关系现状、问题与影响

（一）政府间事权分配问题：职责不明确

分税制是一场重新划分政府间权责边界的改革，因客观条件制

约，中央政府和地方政府事权划分基本维持现状，改革的主要是税权和转移支付。中央政府主要承担国防费、武警经费、中央级行政管理费等，地方政府主要承担地方行政管理费、公检法支出、地方文化教育卫生支出、支农支出等。我们用中央政府和地方政府各自公共预算支出占全国公共预算支出的比重反映两者的事权分配关系，见图 1。

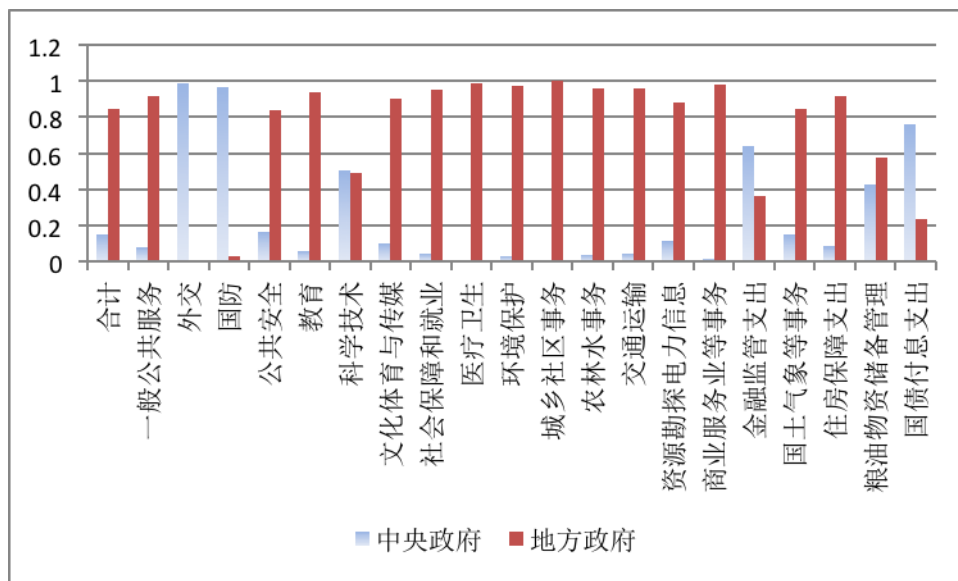


图 1 2011 年中央人民政府与地方政府支出相对比重

注：横轴是政府支出项目，纵轴是中央人民政府与地方政府支出所占比重（单位：%）

总体来看，财政预算内支出中，中央人民政府与地方政府支出的相对比是 15：85，这反映出大量公共事务是由地方政府承担的，中央人民政府仅在外交、国防、金融监管支出、国债付息支出四个领域支出明显高于地方政府。

据楼继伟（2013）总结，目前政府间事权分配存在的问题是：一是应该由中央负责的事务交给了地方处理，如国际界河的保护、跨流

域大江大河的治理、跨地区污染防治等；二是属于地方管理的事项，中央承担了较多的支出责任，如从区域性重大基础设施建设到农村厕所改造等地方项目，中央相关部门有相当的资金补助；三是中央与地方的职责重叠，共同管理的事项较多。在这三个问题中，最严重的是第一个问题，也由此产生地方政府公共支出的成本与收益不对等问题。按照财政分权理论，地方政府活动要与其受益范围相对应，如果地方政府活动会使得其他地方受益或受损，那么这项活动就具有了外部性，具有外部性的活动应由上级政府负责，否则很容易对地方政府行为产生扭曲。例如跨流域江河治理责任由地方承担，违背了成本与收益对等原则，也就很难激励地方政府不打折扣地完成目标。

（二）政府间税权分配问题：地方税设置不科学

1994 年分税制改革按税收属性划分收入，将维护国家主权、涉及全国性资源配置、实施宏观调控所必须的税种，如消费税、进口增值税和消费税划归中央，其他的税种如营业税、企业所得税、个人所得税以及其他小税种划归地方，增值税是第一大税种，实行中央与地方 75:25 分享。不过，考虑到地方政府财力的紧缺，在分税制改革时将增值税作为共享税，企业所得税、个人所得税全额作为地方税。1997 年后将外商投资企业所得税划为中央税，2002 年将企业所得税和个人所得税作为共享税。各税种按税收收入规模排列的次序分别为增值税、企业所得税、营业税、进口货物增值税和消费税、国内消费税、个人所得税。目前进口货物增值税和消费税、国内消费税是中央税，

营业税是地方税，增值税、企业所得税、个人所得税都是共享税，地方分享比例分别是 25%、40% 和 40%。据《中国统计年鉴》测算，2012 年总税收收入中央与地方政府的分配比为 54：46，不过非税收入的分配比为 20：80，也就是说，非税收入主要是由地方政府征收。由于几个主要税种是共享税，因此分税制在一定意义变成“分成制”。

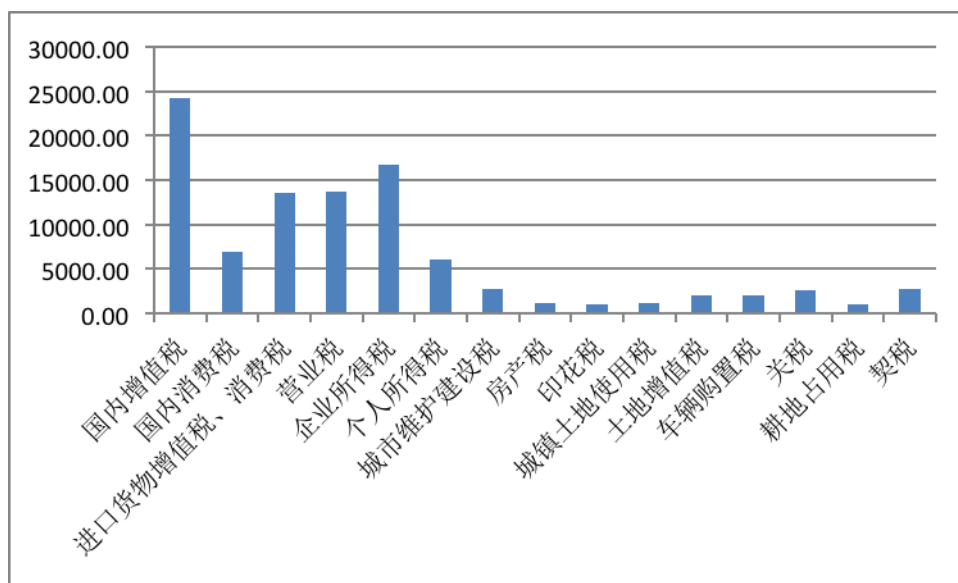


图 2 2011 年我国各税种税收收入规模

注：横轴是各税种，纵轴是收入规模（单位：亿元）

我国地方政府包括省、市、县、乡镇四级，它们内部也实行税收分成方法，但是各省做法不同。收入稳定且规模较大的税种（请举例）一般由省与市县按比例分享，收入较少的税种（请举例）一般由市县独享，其他还有按照税种和行业相结合的方式划分税收收入。省与市县共享收入的划分比例主要有“五五”、“四六”、“三七”等，多数省级分享比例略低于市县分享比例，体现了财力向下倾斜的原则。

目前财权分配的最主要问题在于地方税系设置不科学。我国转型期地方政府承担的政治经济职能大大超过世界上一般地方政府，地方税系的设置合理与否，不仅关系到地方政府的执政能力、基本公共服务的提供水平，也关系到宏观经济的运行状况。按照财政分权理论，地方税应以受益税为主体税种，即辖区居民享受到公共服务能够反映到税收上，这样会激励地方政府提供好的公共服务，房产税是最典型的受益税。但是我国房产税改革缓慢，目前仅在上海、重庆进行房产税改革试点，筹集的税收相当有限。受此局限，我国地方税收的主要来源不得不来自流动性税基，如增值税是对商品征税，企业所得税是对资本征税，商品和资本均属于流动性税基，纳税人主要是企业。

由于地方税的特点，地方政府为促进税收增长，热衷于刺激工业投资扩张，由此推动工业产能过剩问题的出现。并且，由于纳税人主要是企业，地方政府为保持 GDP 和税收收入增长，愿意为辖区企业而非居民提供服务和保护，不利于政府职能的转变。而又由于地方税筹集的税收收入规模满足不了财政支出需要，这就迫使地方政府寻找替代财源，引发非税收入、土地财政、地方债等膨胀问题。

当下，我国正积极推行营业税改征增值税改革（简称“营改增”），这项改革导致地方政府财力进一步缩减，政府间财权关系调整也到了迫在眉睫地步。

总体来说，目前政府间财力分配为：中央政府与地方政府财政支出的比是 15：85，而税收收入的比是 54：46，中央政府明显收入大于支出，地方政府则相反。中央政府收大于支部分就体现为对地方政

府的转移支付和税收返还，2012 年地方财政平衡关系为：地方本级收入 61077.33 亿元，转移支付和税收返还 45383.47 亿元，地方财政收支差额 2500 亿元。可见地方政府财力 45%左右来自转移支付和税收返还。

（三）现行政府间财政关系的负面影响

1994 年确立的分税制，是一种分级所有的财政体制，它明晰了各级政府财权，使得各地方政府可以集中精力培育对自己有利的财源，为发展当地经济创造良好的投资环境。在此背景之下，地方政府普遍重视地方公共物品供给，市政设施、公共交通等方面的地方性公共物品供给在分税制后都有显著提高。可以说，分税制对于激发地方政府公共管理职能发挥了重要作用，这是分税制作用的最主要方面。但是不可否认，分税制对地方政府职能行使造成了一些扭曲。

1. 影响政府职能转变

中央政府的职能定位是宏观调控，地方政府的职能是公共服务、市场监管、社会管理、环境保护。地方政府能否有效地行使这些职能，既取决于地方政府官员的自觉，更取决于外在的制度环境，特别是分税制所确定的制度环境。但是，现行分税制对地方政府职能造成一些扭曲，主要表现在为如下几个方面：

第一，事权划分不合理导致政府缺位和越位。目前政府间事权划分中，中央和地方职责重叠、应由中央负责的职责由地方承担、应由地方负责的职责由中央承担等现象较多，按照财政分权理论，地方政

府事权要与其受益范围相对应,如果地方政府活动会使得其他地方受益或受损,那么这项活动就具有了外部性,具有外部性的活动应由上级政府负责。现实中,地方政府承担的职责任不少具有强烈的外部性,这催生了地方政府职能行使中的缺位和越位现象。如放松环境监管和食品监管以保护辖区经济利益等是政府职能缺位的表现,在 2009 年奶业“三聚氰胺”和 2011 年双汇“瘦肉精”事件上,我们均能看到地方政府在监管上的不作为、甚至掩盖现象。而政府插手市场经营土地、人为推动古城再造计划、直接参与商务谈判等则是越位的表现。

第二, 税权划分不合理使得地方政府重企业生产、轻居民服务。我国地方税系有对流动性税基征税及纳税人主要是企业的特点,这使得地方政府从税收利益出发,比为居民提供好公共服务更为重视企业生产。为做到这一点,地方政府可以采取低价出让土地、为企业建设厂房、提供税收返还、降低环境监管标准等手段来推动企业生产扩大。企业产出的扩大带来的税收利益可以有相当部分归为地方政府,但是产出扩大导致的行业产能过剩、环境破坏等问题,却不是由地方政府来承担。

第三, 对非税收入的依赖使得地方政府干预经济运行现象严重。当税收加上转移支付不能满足政府支出需要时,地方政府就有动力扩大非税收入规模,非税收入的来源无非是企业和居民收入,当非税收入的取得方式是非规范时,势必会严重干扰市场经济的运行,这也是舆论将此类行为讥为政府“闲不住的手”的原因。现实中,还出现一种极端的情况,就是地方政府借助司法的力量直接剥夺企业的财产。

2.影响经济增长方式转变。

第一，事权分配不合理妨害统一市场形成。转变经济增长方式需要进行一系列结构调整和结构优化，这属于全国层面的问题，需要在一个统一市场中进行调整。但是，从整体经济角度看的合理选择，对地方来说却未见得是最优。吴敬琏（2010）指出：“在各级政府还保留着很大的配置权力的条件下，各级政府的领导人往往把‘结构调整’理解为由他们按照‘提高政绩’的方向进行配置，把‘结构优化’理解为把资本和其他资源优先投入产值大、利税收入高的简单加工装配工业或重化工业。”地方政府具有不合理资源配置权力很大程度上来自政府间事权分配不合理。如工业土地协议价格的高低、税收执法的松紧等问题，地方政府均有较大的控制权。再就是地方政府拥有过多的环境安全监管、司法权等权力，通过运用这些权力可以严重干预市场运行。

第二，共享税安排不合理刺激工业投资和产能过剩。企业所得税和增值税是地方政府重要的分享税种，2012年占地方税收收入的比重分别是16%和14.2%，在地方税收收入排序中分列第二位和第三位，“营改增”之前比重还更高。两税主要来自工业，工业扩张还会带来服务业发展，进而带来营业税、城市维护建设税等地方税增长，这刺激地方政府采取种种手段推动工业扩张。地方政府参与增值税分成还有一项好处是，税收收益归地方政府所有，但是所带来的产能过剩、价格上涨、环境变化等成本却未见由本地负担。

第三，地方税收结构不合理刺激房地产业畸形发展。在地方政府

财政收入结构中，很大一部分来自房地产业的发展。在地方税收收入中，建筑业和房地产业税收收入约占 30%，并且城市地区的占比普遍比较高。房地产业发展又会推动城市地价上升，在土地招拍挂制度下，这会进一步推动土地出让收入的增长。由于存在这样的激励机制，使地方政府积极干预商品房市场运行，而在保障房建设方面却缺乏热情。

3. 影响社会分配公平

分税制影响社会分配公平主要有如下四个机制。

第一，地区财力差距扩大导致地区间公共服务不平等。现行税收分权体系下地方政府收入支柱是营业税和增值税、企业所得税分成收入，这种安排会逐渐扩大地区财力初次分配的差距，如增值税作为地方税存在地区间税收转移问题、企业所得税汇总纳税产生集中在中心城市问题。地方政府提供公共服务的资金来自财政收入，地区间财力差距的扩大会导致各地区之间居民享受到公共服务不平等。

第二，财政生产性支出偏向会影响公共服务分配。分税制相对之前的“财政包干制”来说，的确是一个重大的财政制度突破，它激励了地方政府发展经济及提供公共物品。但这仅是相对“财政包干制”而言的，分税制另一面是促使地方政府增加生产性支出、减少民生支出（傅勇、张晏，2007），这会对社会分配产生一定的影响。因为财政用于民生的支出会提高公共服务水平，一般来说会使低收入者受益更多，如改善农村卫生条件、对低收入者进行财政补贴等，因此民生支出增加一般会有利于社会分配公平。

第三，土地财政推高城镇化成本，扩大城乡不平等。地方政府对土地出让收入的依赖导致土地价格高涨，而土地价格的高涨会转嫁到房产价格上，最终由购房者承担。这样土地财政既会推高农民进入城市的成本，也使得城市居民在不动产价格轮番上涨中财富增值，事实上扩大了城乡不平等，而这种不平等具有较强的隐蔽性，因为它不会通过居民收入反映出来。

第四，房产税改革推进缓慢，没有发挥调节财富分配作用。房产税是典型的受益性税种，天然地属于地方性税种。征收房产税会增加持有房产的成本，进而迫使拥有多套住房者抛售房产。但是我国房产税改革推进得非常缓慢，除上海、重庆外其他地区均没有对居民存量住房征收房产税，而上海和重庆的房产税试点仅征收很少量的税收，基本没有体现出房产税的功能。在这种税制设计下，居民持有房产基本没有成本，这导致房产作为财富的最重要代表其分配非常不平等。一面是媒体不断曝光的“房叔”、“房姐”惊人的房产数量，另一面是大量无房承受高额租金的居民，如果有住房统计数据，那么房产分配的基尼系数应是大得惊人的。

三、政府间事权分配：哑铃式分权

（一）哑铃式分权方向

我国目前实行“中央、省、市、县、乡镇”五级政府结构，与此对应存在五级财政，这种制度安排积累了较多问题。在这五级政府中，

与完善国家治理体系和提高国家治理能力高度相关的是中央政府与县级政府，为发挥好中央与地方两个积极性，抑制各种可能对政府职能行使造成的扭曲因素产生，本文认为，中国财政分权应实行哑铃式分权结构。所谓哑铃式分权结构，是结合行政体制改革，将财政事权集中在中央政府和县级政府，弱化省级政府的事权、取消地市级政府并废除其事权。中央政府、省级政府、县级政府的事权分配方向是：中央财政主要承担与宏观调控、维护统一市场、公平收入分配有关的职能，县级政府主要承担县域内公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职能，省级政府主要作用是监督县级政府的行为。

上述改革的关键是取消掉地市级政府的行政改革，这项改革有很大的必要性。从历史传统上看，我国历朝建立时大都采用三级政府结构，之后慢慢演变为四级乃至五级政府，行政运转成本由此大幅增加，政令也变得不通畅，吏治逐渐败坏，王朝开始走向下坡路。如汉唐初期地方政府只有郡县两级，汉朝在汉武帝时在郡之上增加州一级政府，唐朝在唐玄宗时在郡之上增加节度使一级，清朝在省一级之上增加总督一级。历史上举凡刺史、总督、巡抚、节度使、按察使一类名词均有监察之意，开始设立时官员均是作为上级政府的特派员形式存在，相关的机构为流动机构，之后慢慢变为常设机构，可见官员与行政机构自古以来都是易立而难去。我国地市政府和乡镇政府在开始时也是作为流动机构存在，如地市级政府叫做行署，首长叫做行署专员，就是取其流动而非固定之意。

如果说，过去受制于社会信息化发展程度不够和城市化程度较低

的客观条件，为克服信息不对称情况，治理我国如此大的疆域需要四级以上政府的话，那么，在高速公路大大缩小城市间距离，网络发展已可将远方事件即时呈现的今天，信息自下而上的汇集已不是问题，保留地市级政府反而增加了信息传递成本和信息失真的可能性。因此，取消地市级政府正是其时。

取消地市级政府也有很大的现实可行性，自 2005 年起，我国开始推行“省直管县”改革，到 2011 年底，全国共有 27 个省（市、区）对 1080 个县实行财政直接管理，顺此可逐渐将人事权、审批权、监督权上收到省级政府。在当前行政序列下，省、市、县分别为正部、正厅、正处三级，为让省级政府与县级政府对接，可以采取从直接将县级政府由正处级升到正厅级的办法，这样省级政府对县级政府来说不再存在高高在上的感觉。政府官员最在乎的是行政级别，行政升格会使得县级政府更赞同改革。

实现哑铃式分权结构的好处是：减少省级政府权限，有利于强化中央权威，消除未来伴随省域经济扩大及省级政府权限过大造成的隐患；减少政府级次，使得政府间政令更通畅；地方财政支出责任主要在县级政府，有利于发挥县级政府的信息优势，调动基层政府工作积极性。

从世界范围看，财政分权的背景是政府间权力分割。政府间权力分割有联邦制和单一制两种形式，联邦制中央政府的权力来自各联邦的参与，地方政府具有很大的立法权，单一制地方政府的权力来自中央政府授权。两者比较，单一制国家中央集权度较高，中国、法国、

英国和日本均属于单一制国家。在国土面积较大的单一制国家里，需要注意的是管辖范围较大的地方政府（或称次一级中央政府）的权力配置问题，既不能过大，又不能过小。过大则中央政府难以实施有效监督（联邦制国家中央政府监督责任小很多），甚至会导致地方政府对抗中央局面；过小则不利于地方积极性发挥。而我国明显是省级政府存在权限过大问题。

法国的事例可做参考。1981年社会党人密特朗任总统后，为改变中央政府权力过分集中的状况，着手拟定权力下放方案，先后通过《关于市镇、省和大区的权力和自由法案》。其措施是作为中央政府代表的省长改称“共和国专员”，其权力大大削弱，只管辖区警察及中央派驻省里的机构，对省的行政与财政事务进行监督。省议会和市镇议会权力加强，省议会主席成为省的行政首脑，市镇通过的决议无需取得省长的同意便可立即实施。需注意的是，法国改革方案中，地方权力增加的是议会自决权力，中央赋予省长的权力得到削弱。目前，我国地方无论是省一级还是县一级，人大决定行政事务的自决权力显然有限，而省委书记和省长的权力过大。因此，可考虑削弱一些非人大能够制衡、也非中央政府能够有效监督的权力。

（二）具体事权分配措施

在1994年分税制改革时，确定的改革原则是“事权与财权相匹配”，后来发现地方政府拥有事权不必拥有财权（如征税权），可以通过自上而下的转移支付来解决地方承担事权的资金问题，于是之后的

更多提法是“事权与财力相匹配”。在 2003 年中央十八届三中全会《决定》中，又进一步提出“事权与支出责任相适应”。不少人头一次听到这种提法，那么，事权与支出责任有什么区别、两者关系是什么？

本文认为，事权包括决策权、支出权、监督权三部分，决策权是关于做出公共事务决策的权力，支出权是关于负责财政支出的权力，也可说是财政支出责任，监督权是关于监督财政资金管理的权力。监督权属于上级政府，不存在分配问题。决策权归属于哪一级政府要依公共事务的外部性来确定，属于全国性公共事务应由中央政府来决策，属于地方性公共事务应由地方政府来决策。如果属于跨区域的公共事务应由中央政府来决策，如跨区域的河流治理就属此类。地方政府拥有决策权时就应承担相应的财政支出责任，其资金来源自税收、转移支付、收费、债务等。中央政府拥有决策权时可以根据实际情况落实支出责任，如中央政府承担支出责任有效时应由中央政府来承担，地方政府承担支出责任有效时应由地方政府来承担。中央政府、省级政府与县级政府事权分配框架见表 1。

表 1 中央政府、省级政府与县级政府事权分配框架

	中央政府	省级政府	县级政府
全国性公共事务	决策权、支出权、监督权	支出权、监督权	支出权
跨省域公共事务	决策权、支出权、监督权	支出权、监督权	支出权
跨县域公共事务	监督权	决策权、支出权、监督权	支出权
县域内公共事务	监督权	监督权	决策权、支出权

在此事权分配框架下，可按照楼继伟（2013）提出政府间事权分配的三个原则，即外部性、信息复杂性、激励相容来分配政府间事权。

这三个原则内涵是：外部性越强的公共事务，事权越应集中上级政府；信息越复杂的公共事务，事权越应下放给地方政府；政府间事权分配要考虑激发各级政府积极性。总的来看，按照《决定》精神，将国防、外交、国家安全、关系全国统一市场规则和管理等作为中央事权，部分社会保障、跨区域重大项目建设维护等作为中央和地方共同事权，区域性公共服务作为地方事权。建议由国务院尽早出台《政府间财政事权分配条例》，按照哑铃式分权方向，结合事权分配三原则，详细说明教育、科技、社会保障等事权中决策权、支出权和监督权的归属，以此稳定各级政府的预期，避免随机调整事权，减少上下级讨价还价成本。

在《政府间财政事权分配条例》中还应详细说明中央各部委的权限。我国政府间事权长期存在“上下一般粗”情况，中央部委承担的职能基本是上下对口，这导致部门间信息协调成本高及基层政府负担的现象，实际上，这个问题从建国伊始就存在，毛泽东在《论十大关系》描述道：“现在几十只手插到地方，使地方的事情不好办。立了一个部就要革命，要革命就要下命令。各部不好向省委、省人民委员会下命令，就同省、市的厅局联成一线，天天给厅局下命令。这些命令虽然党中央不知道，国务院不知道，但都说是中央来的，给地方压力很大。表报之多，闹得泛滥成灾。这种情况，必须纠正。”市场经济是契约经济和法治经济，要通过《政府间财政事权分配条例》建立政府间事权分配契约，也保证各级政府能够依法行政。

四、财力分配：分税为主

确定好政府间事权分配形式后，还要根据各级政府的事权赋予其相应的财力，财力分配中最主要是税收分配。那么，如何分配税收呢？理论上三种方案：一是中央征税然后对地方进行大规模转移支付；二是中央征税就地实行税收分成；三是中央与地方分别征税，实行彻底分税。这三种方案可分别称为转移支付方案、分成方案、分税方案。本文认为，三种方案比较之下，分税方案是最优方案。

（一）转移支付与分成的弊端

转移支付有两种形式：一般性转移支付与专项转移支付。两者区别是：一般性转移支付按因素法（如人口）分配，中央政府不指定资金用途，目的主要用于弥补地方财力不足；专项转移支付按项目分配，中央政府指定资金用途，目的主要用于实现地方政府提供某种形式公共物品要求。显然，一般性转移支付有效率的前提是，地方政府能够根据辖区居民的偏好（而非官员的偏好）来使用资金；专项转移支付有效率的前提是，中央政府能够对地方政府的资金使用实行有效监督。

在超大型经济体和官员任命制下，这两点很难同时满足，转移支付容易产生效率损失。对一般性转移支付制度而言，我国地方官员以上级任命为主，官员在资金使用上首先要满足上级部门的偏好；对专项转移支付制度而言，我国国土面积太广，政府层级太多，信息传递链条太长，中央政府很难对资金实行有效监督。世界上确实有不少国家通过大规模转移支付来调整政府间财政关系，但是大多数国家国土

面积较小，通过直接选举产生的基层政府行政长官需要为辖区居民负责，这种情况下中央政府集中大部分财权，然后通过大规模转移支付来维持地方财力并无不妥。即使是英国、法国这样达到一定规模的经济体，通过大规模转移支付来调整政府间财政关系仍然可行，以中央政府税收占全国税收的比而论，2010年，英国高达93.8%，法国高达83.3%。

那么，分税与分成相比哪个更好呢？分税的好处是政府间权力边界非常清晰，符合税收边际努力和税收边际收益相等的经济学原理。根据契约经济学分析，如果契约双方没有共同付出和共担风险的情况，那么分成是低效率的契约安排。根据我国经济运行实际，中央政府和地方政府不存在税收共同付出和共担风险情况。因为税收要么由国税局征收，要么由地税局征收，不存在共同付出情况，也不存在共担风险情况。因此，在政府间事权界限划分清楚的前提下，分税优于分成，分税制改革的思路应是分税为主、分成为辅。

（二）分税的具体方案

税权分配的核心点是要避免税收扭曲，因此分税的方向是将维护统一市场、有利于宏观调控的税种归为中央税，将辖区居民享受到服务与税收联系在一起的税种（即受益税）归为地方税。其中关键是确立各级政府的主体税种，下面分别阐述。

1. 中央政府主体税种：增值税、企业所得税、消费税

增值税与企业所得税均是传统意义上的中央税，将之作为地方税

或是共享税会扭曲地方政府的行为，由此产生前文所分析的诸多问题，因此需取消增值税、企业所得税分享办法，将之做为中央税。

近期有一种观点认为，可将现行消费税改为零售环节课征并作为地方税。本文认为这种做法是不可取的。因为我国现行消费税是选择性消费税，其特点征收范围窄、税率档次多、奢侈品税率高、适合在生产环节课征、以体现调节功能为主，这些特点使其作为中央税时是优点，但是作为地方税时反而是缺点。因为它将激励地方政府采取措施刺激当地奢侈品消费，这与开征消费税来调节消费行为的政策意图相反，并且极可能促使地方政府通过执行低税率来吸引税源，引发横向恶性税收竞争。因此，消费税仍须保留为中央税。

2. 省级政府主体税种：个人所得税

我国个人所得税占税收总收入的比重为 6.7%，地方政府分享 40%。根据传统的财政分权理论，个人所得税一般作为中央税，其理由主要有两点：一是个人是流动的，将之作为地方税易产生不利的横向税收竞争；二是个人所得税具有实现收入再分配和宏观经济稳定的功能，将之作为地方税不能很好地实现该功能。但是从我国现实看，这两个理由均很微弱，在相当长的一段时间内，个人所得税可做为省级主体税种，主要理由有三。

第一，我国个人所得税所产生的横向税收竞争扭曲很弱。我国现行个人所得税实行分类所得税模式，各类别收入的适用税率全国统一，并普遍采用源泉扣缴的方法，地方政府没有空间操纵实行执行税率的高低。即使未来个人所得税进行综合与分类相结合转变，在中国

特色的户籍制度背景下，个人所得税纳税人仍可以通过与户籍挂钩由地方政府来征收。

第二，我国个人所得税调节经济和分配的功能弱，目前更应看重其筹集财政收入功能。我国个人所得税既不是主体税种，也没有实行大范围的综合征收，这两个特点限制它的调节功能发挥。据岳希明等（2012）测算，我国个人所得税的调节功能仅是使得基尼系数下降0.0076。

第三，个人所得税具有受益性，作为省级主体税种有利于发挥地方积极性。我国省级政府管辖区域很大，大多数省份面积相当于一个中等规模的国家，在这种情况下，将个人所得税作为省级地方税从征管便利、受益性、征税激励等角度看均有较大优势：从征管便利角度看，大多数个人活动区域一般在一省之内，地方政府对辖区居民的信息收集成本一般会低于中央政府；从受益性看，地方政府差异化公共服务（如教育、社区服务、医疗护理等）往往与差异化个人收入相对应；从征税激励看，有利于激励省级政府推动个人所得税征管一系列配套措施的完善，如信息联网、减少现金交易、实行统一纳税账户和纳税登记号等。

3. 县级政府主体税种：零售税

吕冰洋（2013）建议，根据我国的经济发展水平和当前的税制结构，借鉴欧盟提出的整合性增值税（VIVAT）模式基础上，开征零售税。改革方案的具体设想是：在商品进入销售环节之后，按商品价格的5%征收零售税并作为地方税。零售税的税基基本为社会消费品零

售总额，2012年该总额为207167亿元，如果零售税税率设为5%，大体可实现10358.35亿元税收。开征零售税后，势必加重居民生活负担，为此应将现行增值税税率由17%调低为12%。

开征零售税并做为县级政府主体税有如下几个明显优点：一是有助于推动地方政府职能转变，由于零售税的税源主要来自辖区居民的消费，这会促使地方政府完善消费基础设施，从更多维护厂商利益转向更多维护消费者利益(实际上也是为辖区居民负责)，也推动国内消费需求的增长；二是有助于缩小地区财力差距，与将增值税和企业所得税的分成作为地方财政支柱相比，零售税作为地方税导致地方财力差距更小，原因在于，一个地区可以没有工业（不能提供相应的增值税），但是不能没有商业，我国地区之间商业发展程度的差异远小于工业发展程度的差异；三是税收增长潜力强，零售税的税源来自居民消费，目前我国居民消费占GDP的比重仅为35%左右，而世界上大多数国家该比重在60~70%之间，从经济发展整体趋势和中国文化特点看，随着人均收入水平的提高，大众消费时代会很快到来，商业的繁荣会给地方政府带来较多的税收收入。

其他改革还有，应尽快推动《房地产税》立法，对居民住宅开征房产税。针对居民房产征收房产税（以下简称开征房产税）并作为地方税是大势所趋，但是房产税的开征涉及民众切身利益，社会影响较大，开征房地产税要严格遵循税收法定主义原则，税改方案理应付诸民众讨论，充分吸纳民意，税基和税率的确定，必须由人大制定条款或经人大常委会审议。

4. 总体分税框架

根据以上分析，总体政府间分税框架设计为：中央税的主体税种是增值税、企业所得税、消费税、关税；省级政府的主体税种是个人所得税；市级政府在取消之前，无主体税种，财力缺口通过上级政府转移支付解决；县级政府的主体税种是零售税和房产税，其他零散税种作为辅助性税种。分税的基本框架见表 2。

表 2 分税的基本框架

	税种划分	征管划分
中央政府	增值税、企业所得税、消费税、关税	国税局
省级政府	个人所得税	地税局
县级政府	零售税、房产税、车船税等其他税种	地税局

总结一下，上级分税框架的好处在于：零售税、房产税均是具有较强的受益税性质的税种，作为县级政府地方税有利于推动政府职能转变；既削弱省级政府财权，又激励省级政府发挥积极性，且有助于维护中央权威；增值税、企业所得税为中央税，有助于抑制税收扭曲和规范税收秩序。

分税改革还涉及税收征管权划分，在上述分税框架下，可以考虑仍保持现行税收征管体制不变，国税局负责中央税征管，地税局负责省以下地方税征管。

五、总结

中国作为一个有着悠久郡县制传统的大国，一个困扰历代统治者的历史问题是如何处理中央和地方关系问题，该问题的本质是如何处

理好活力与秩序问题：赋予地方政府较多权力有利于激发地方活力，但是容易让中央政府失去对地方控制，进行影响国家秩序，严重时会引起动乱，汉初唐末呈现了这一景象；加强中央政府控制又易减弱地方活力，从而降低国家整体实力，明清时代地方生机黯然说明了这一点。对此，明末大儒顾炎武设想的解决思路是“寓封建于郡县之中”，县以下实行封建制，县以上实行郡县制，这样既保证基层活力，又保证国家秩序。顾炎武的设想从未在历史上实现过，在现代化社会也不可能回到封建制，不过其思路能给我们很大的启发，即可让中国较小的行政单元——县——拥有较大的权力，但是在此之上一定要强调权力集中。政府间关系最主要是财政关系，本文受顾炎武思路启发，认为采用“寓分权于集权之中”治理方式，可收活力与秩序兼得之效。或者说，县级单位采用财政联邦制原则，县以上采用财政郡县制原则。

政府间财政关系最主要是事权与税权关系，我国现行政府间财政关系主要框架由 1994 年分税制改革时确立，分税制运行二十年来，在各方面积累了不少问题，概言之，政府间事权分配存在的问题是政府间职责不明确，税权分配存在的问题是共享税设置不合理，由此对政府职能行使、经济增长方式、社会分配公平产生一些负面影响。

一是影响政府职能转变。地方政府承担的职责任务不少具有强烈的外部性，这催生了地方政府职能行使中的缺位和越位现象；税权划分不合理使得地方政府重企业生产、轻居民服务；对非税收入的依赖使得地方政府干预经济运行现象严重。

二是影响经济增长方式转变。事权分配不合理妨害统一市场形

成；共享税安排不合理刺激工业投资和产能过剩；地方税收对房地产市场的依赖刺激房地产业畸形发展。

三是影响社会分配公平。地区财力差距扩大导致地区间公共服务不平等；财政生产性支出偏向会影响公共服务分配；土地财政推高城镇化成本，扩大城乡不平等；房产税改革推进缓慢，没有发挥调节财富分配作用。

为此，需要改革我国的政府间财政关系，其调整方向是虚省废市，实现哑铃式分权结构。具体措施为：

第一，改革行政管理体制，实行三级政府结构。在“省直管县”改革基础上，逐渐将人事权、审批权、监督权上收到省级政府，直接将县级政府由正处级升到正厅级，让地市级政府自动消亡。这让省县两级政令行使更通畅，行政升格也会使得县级政府更赞同改革。

第二，将财政事权集中在中央政府和县级政府，弱化省级政府的事权。中央政府、省级政府、县级政府的事权分配方向是：中央财政主要承担与宏观调控、维护统一市场、公平收入分配有关的职能，县级政府主要承担县域内公共服务、市场监管、社会管理、环境保护等职能，省级政府主要作用是监督县级政府的行为。并出台《政府间事权分配条例》规范政府间事权分配关系。

第三，改革政府间税权划分，其方向是分税为主、分成为辅，总体框架设计为：中央税的主体税种是增值税、企业所得税、消费税、关税；省级政府的主体税种是个人所得税；市级政府在取消之前，无主体税种，财力缺口通过上级政府转移支付解决；县级政府的主体税

种是零售税和房产税，其他零散税种作为辅助性税种。

实现哑铃式分权结构有三大好处。一是有利于稳定政治经济秩序。减少省级政府权限，有利于强化中央权威，发挥其全局性职能，消除未来伴随省域经济扩大及省级政府权限过大造成的隐患。二是有利于激发基层活力。中国是由近三千个县级单位组成，社会是否有活力，关键在于县级治理是否有效。减少政府级次，扩大县级政府事权，有利于发挥县级政府的信息优势，调动基层政府工作积极性。三是有利于推动政府职能转变和经济增长方式转变。地方政府税收来源很大程度上体现受益性原则，这促使地方政府为辖区居民提供好公共服务，也抑制了政府干预企业的冲动，让市场在资源配置中的作用更好发挥。

参考文献

- [1] Ambrosiano, Maria Flavia and Massimo Bordignon, Normative Versus Positive Theories of Revenue Assignments in Federations, in Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio (eds), *The Handbook of Fiscal Federalism*, London: Elgar, 2006.
- [2] Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, New York: McGraw-Hill, 1959.
- [3] Oates, W.E., *Fiscal Federalism*, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1972.
- [4] 傅勇、张晏，2007：《中国式分权与财政支出结构偏向：为增长而竞争的代价》，《管理世界》第3期。
- [5] 楼继伟，2013：《中国政府间财政关系再思考》，中国财政经济出版社。
- [6] 吕冰洋，2013：《零售税的开征与分税制的改革》，《财贸经济》第10期。
- [7] 毛泽东，1956：《论十大关系》，《毛泽东选集》第五卷，人民出版社，1977年。
- [8] 吴敬琏，2010：《当代中国经济改革教程》，上海远东出版社。

供稿：中国人民大学国家发展与战略研究院。所有权利保留。任何机构或个人使用此文稿时，应当获得作者同意。如果您想了解人大国发院其它研究报告，请访问 <http://nads.ruc.edu.cn/more.php?cid=402>。